

# **Анализ законодательства и правоприменительной практики в сфере поддержки НКО в субъектах РФ**

Данное исследование было проведено в 15 регионах России (Иркутская область, Владимирская область, Свердловская область, Республика Чувашия, республика Татарстан, Ярославская область, Ставропольский край, Самарская область, Пензенская область, Воронежская область, Омская область, Волгоградская область, Новосибирская область, Челябинская область, республика Кабардино-Балкария).

- 1. По первому вопросу исследования «Какие НПА регионального уровня, регламентирующие деятельность СО НКО, действуют в субъекте? Какие из них были приняты в период с января 2012 г. либо какие были внесены изменения, касающиеся СО НКО, в действующие акты по взаимодействию гражданского общества и органов власти, поддержке НКО?»** были получены следующие ответы. В 15 указанных выше регионах действует 74 нормативно-правовых акта по вопросам деятельности социально ориентированных НКО. Из всех действующих документов 12 являются региональными законами, остальные относятся к постановлениям, указам, распоряжениям. 37 нормативно-правовых актов направлены непосредственно на регулирование отношений органов государственной власти субъектов и социально ориентированных некоммерческих организаций. Остальные документы относятся к социально ориентированным некоммерческим организациям опосредованно (например, региональный закон о бюджете, закон «о детских и молодежных общественных объединениях» и т.д.). В настоящее время в Ярославской области рассматриваются еще 3 проекта НПА, касающихся деятельности СО НКО. 32 действующих НПА по исследуемому вопросу были приняты после января 2012 г., в 1 принятый ранее документ были внесены изменения в мае 2012 г. Остальные документы были приняты в период с 1998 года по декабрь 2011 г.

Некоторые юристы, проводившие исследования в своих регионах, отмечают, что нормативно-правовая база в их субъекте является недостаточной (Омская область, Воронежская область). В ряде регионов вопросы государственной поддержки СО НКО нуждаются в доработке отдельных положений действующих НПА (Республика Чувашия). Отмечается неоднородное распределение количества нормативно-правовых актов по субъектам РФ. Так, Ярославская, Пензенская, Новосибирская и Самарская области явно избыточны документами по вопросам поддержки СО НКО, в некоторых же регионах, наоборот, отмечается небольшое количество НПА (Ставропольский край, Иркутская область).

2. Следующий вопрос исследования был таким: «В каких формах в регионе осуществляется поддержка НКО? Какие из них существовали до начала действия федеральной программы СО НКО, а какие стали возможны благодаря ее началу (согласно ст. 31.3 ФЗ № 7 и региональным актам, действующим в период с 1 января 2012 г.)».

Ниже в таблице приведены цифры, обозначающие количество регионов, где тот или иной вид поддержки имеет (не имеет) место. Некоторые юристы, проводившие исследование, указали свой регион сразу в двух пунктах, например, финансовая поддержка СО НКО посредством субсидий осуществлялась ранее и осуществляется сейчас благодаря началу федеральной программы.

	Осуществлялось ранее (отметьте)	Осуществляется благодаря началу федеральной программы (отметьте)	Не осуществляется совсем (отметьте)
финансовая поддержка посредством субсидий	12	3	
информационная, консультационная поддержка НКО	8	6	2
подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников и добровольцев НКО	3	7	6
предоставление НКО льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах	1	1	13
размещение у НКО заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд	3	2	10
предоставление юридическим лицам, оказывающим НКО материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах		1	14
полное или частичное освобождение НКО от платы за пользование имуществом, находящимся в государственной собственности	6	4	5
предоставление НКО помещений, находящихся в госсобственности в безвозмездное пользование на период выполнения социального заказа либо областной целевой программы	3	4	8
совместная разработка и реализация программ через государственные социальные заказы и государственные гранты	2	2	11
предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям государственных гарантий Волгоградской области			1

Приведенные показатели позволяют сделать следующие выводы (на каждом виде поддержки остановимся подробнее):

1. Финансовая поддержка посредством субсидий. Этот вид поддержки имел наибольшее распространение среди остальных видов поддержки, и не было выявлено ни одного региона, где поддержка в виде предоставления субсидий не предоставляется совсем. Финансовая поддержка СО НКО осуществляется в основном по результатам проведения регионального конкурса. Правила проведения конкурсов либо регулируются нормативно-правовым актом, который не меняется каждый год (Ярославская область, республика Кабардино-Балкария), либо ежегодно объявляется конкурс решением главы региона вместе с правилами проведения конкурса (Иркутская область).
2. Информационная, консультационная поддержка НКО. Этот вид поддержки наибольшее распространение получил после начала федеральной программы. Однако есть и такие регионы, где такой вид поддержки существовал и ранее (Иркутская область, Ярославская область, республика Кабардино-Балкария, Самарская область, Пензенская область, Волгоградская область). И по-прежнему все еще есть регионы, где такая поддержка не осуществляется до сих пор (Чувашия). При этом вопрос о такой поддержке может регулироваться отдельными правовыми актами (Ярославская область, Воронежская область), а может и не регулироваться вовсе (Иркутская область). В последнем случае такое было возможно благодаря давно отлаженной совместной работе органов государственной власти Иркутской области и органов местного самоуправления и некоммерческих организаций. Отделы и управления по связям с общественностью привлекают к проведению социально значимых мероприятий НКО, перед чем проводят круглые столы, семинары, форумы, публичные слушания и т.д.

Отмечены регионы, где после начала действия федеральной программы созданы ресурсные центры для НКО, на базе которых проводится оказание информационной поддержки СО НКО. Юристы отмечают, что информационная и консультационная поддержка проводится в виде семинаров, тренингов, круглых столов; на сайтах государственных органов регионов размещается информация о предстоящих конкурсах, различных мероприятиях, интересных для НКО.

3. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников и добровольцев НКО. Этот вид поддержки получил наибольшее распространение в регионах после старта федеральной программы поддержки СО НКО (в 7 из 15 регионах). Однако некоторые юристы хоть и отмечают в своих регионах наличие правового регулирования порядка проведения подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и добровольцев НКО, но на практике это не применяется.
4. Предоставление НКО льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах. Как видно из таблицы, в 13 регионах из 15 такой вид поддержки не осуществляется. В Самарской области благотворительные организации, имеющие Паспорт благотворительной организации, могут рассчитывать в соответствии с федеральным и областным законодательством на льготы по налогам и сборам. Однако на практике такая норма не действует. В Новосибирской области такой вид государственной поддержки предусмотрен законом, однако также не работает.

5. Размещение у НКО заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Подавляющее число регионов (10 из 15) не имеет такой практики. Однако действует федеральное законодательство по вопросам проведения закупок на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, согласно которому любые организации (в том числе и некоммерческие) могут участвовать в проведении торгов.
6. Полное или частичное освобождение НКО от платы за пользование имуществом, находящимся в государственной собственности. По этому критерию цифры распределились неравномерно. Почти в половине исследуемых регионов (6 регионов из 15) такой вид поддержки существовал и ранее, при том, что специального правового регулирования не требовалось в некоторых регионах (Иркутская область). И все еще остается ряд регионов, где такой вид поддержки не существует, даже несмотря на существование региональной программы.
7. Предоставление НКО помещений, находящихся в госсобственности в безвозмездное пользование на период выполнения социального заказа либо областной целевой программы. Такой вид поддержки СО НКО в России все еще не популярен, более чем в половине субъектов, законодательство которых исследовалось, такой вид поддержки никогда не оказывался и не оказывается до сих пор. Но есть и такие регионы, где органы государственной власти начали предоставлять помещения в безвозмездное пользование на период выполнения социального заказа либо региональной целевой программы после начала действия федеральной программы (4 региона из 15: Новосибирская область, Самарская область, Свердловская область, Ставропольский край).
8. Совместная разработка и реализация программ через государственные социальные заказы и государственные гранты. По-прежнему этот вид взаимодействия органов власти и НКО не является популярным, т.к. в 9 регионах из 13 этот вид поддержки не осуществлялся никогда.
9. Предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям государственных гарантий Волгоградской области. Юрист из Волгоградской области выделил это в отдельный вид поддержки. Такая форма поддержки, как «предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям государственных гарантий Волгоградской области» закреплена Законом Волгоградской области от 21 июля 2011 г. № 2213-ОД и законом Волгоградской области «О государственных гарантиях Волгоградской области» от 28 апреля 2007 года №1455-ОД. Данный закон устанавливает порядок и условия предоставления государственных гарантий Волгоградской области в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и Волгоградской области.

Государственная гарантия Волгоградской области (далее – государственная гарантия) – вид долгового обязательства, в силу которого Волгоградская область (гарант) обязана при наступлении предусмотренного в гарантии события (гарантийного случая) уплатить лицу, в пользу которого предоставлена гарантия (бенефициару), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств областного бюджета в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства отвечать за исполнение третьим лицом (принципалом) его обязательств перед бенефициаром. Основной целью предоставления государственных гарантий является государственное регулирование инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений

на территории Волгоградской области. Государственные гарантии могут также предоставляться на приоритетные цели, определенные программой социально-экономического развития Волгоградской области. Получателями государственных гарантий являются соответствующие требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации: юридические лица независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, зарегистрированные в установленном порядке на территории Волгоградской области (далее – юридические лица); муниципальные образования Волгоградской области. При подготовке Закона «О взаимодействии органов власти и социально ориентированных некоммерческих организаций Волгоградской области» был включен данный вид поддержки в законопроект, так как многие некоммерческие организации занимаются предпринимательской деятельностью для достижения своих уставных целей и в некоторых случаях могут нуждаться в предоставлении государственных гарантий Волгоградской области. На практике пока данная мера поддержки не реализовывалась ни разу.

**3. Следующий вопрос исследования был сформулирован в таком виде: «Как проходят конкурсы по поддержке СО НКО? Каково их правовое обеспечение (подзаконные акты и пр.)? Вносились ли в исследуемый период изменения в действующие НПА? В чем они заключались и как повлияли на эффективность конкурсов?»**

Из 15 регионов в 4 конкурсы не проводятся вообще. Юристы это связывают с недостаточностью правового регулирования по данному вопросу.

В тех же регионах, где конкурсы проводятся, юристы отмечают, что в целом они проводятся в строгом соответствии с законодательством, процедура проведения конкурса вполне прозрачна, в объективности решений конкурсной комиссии можно не сомневаться. Однако в одном регионе, где конкурсы проводятся (Ставропольский край), юрист отмечает, что субсидии поступают только тем НКО, которые «дружат» с властью, независимо от опыта работы и значимости проектов.

**4. Очередной вопрос исследования показал следующие результаты. Когда прошел региональный конкурс по поддержке СО НКО? Как распространяется (распространялась) информация о конкурсе? На каких сайтах в Интернете удалось ее обнаружить? (конкурсные документы, объявление о конкурсе, положение, формы заявок, состав конкурсной комиссии, протоколы, бюджет). Соблюдены ли принципы формирования конкурсной комиссии? Вот какие ответы были получены.**

В тех регионах, где конкурс на выделение субсидий проводился, результаты их были объявлены следующим образом: Иркутская область – январь 2012 г., Новосибирская область – декабрь 2011 г., Ярославская область – апрель 2012 г., Омская область – май 2012 г., Чувашская республика – январь 2012 г., Пензенская область – декабрь 2011 г., Самарская область – ноябрь 2011 г., Свердловская область – июнь 2012 г., Кабардино-Балкарская республика – январь 2012 г., Татарстан – декабрь 2011 г.

Что касается распространения информации о проведении конкурса, то здесь картина такая: основной источник информации о конкурсе – это сайты тех ведомств, которые объявляют и проводят конкурс. В одном регионе информация распространялась дополнительно органами власти

на мероприятии с участием НКО (республика Татарстан), еще в двух регионах (Новосибирская область и Иркутская область) информация «облетела» НКО благодаря различным круглым столам, советам, местным рассылкам среди НКО, семинарам. В последних двух регионах в распространении информации о проведении конкурса участвовали активно и сами НКО.

#### **5. «Итоги конкурса. Список организаций-победителей. Ваши комментарии».**

Количество НКО, получивших субсидии по региональным конкурсам, в каждом регионе разное. Например, в Омске по итогам конкурс только 10 НКО получили финансирование, а вот в республике Татарстан 111 НКО, в Чувашии – 78. Среднее количество НКО-победителей (по сравнению с количеством победителей в других субъектах) в Иркутской, Новосибирской и Ярославской областях, 48, 58 и 50 НКО соответственно.

Информация о проведении конкурса и его результатах, как правило, находится в интернете на сайтах соответствующих ведомств.

#### **6. Далее перед юристами стояла такая задача: «Обобщите результаты исследования. Какие вы видите конкретные результаты работы региональной программы поддержки СО НКО за год? Можно ли отметить положительные тенденции? В чем недостатки? Приведите примеры.»**

Ответы по этому вопросу можно разделить на несколько блоков:

1. За год ничего особенно не изменилось. Хотя законодательство и поменялось, на реальном положении дел это никак не сказалось. Если сейчас и предоставляется финансирование СО НКО, то все таки политика государственных органов не отражает большого желания помочь НКО, поддержка оказывается по остаточному принципу. Регион нуждается в методических рекомендациях от Министерства Экономического развития РФ. Однако кое-какие положительные тенденции намечаются (создаются ресурсные центры для НКО, происходит стимулирование НКО реализовывать новые проекты, что положительно сказывается на развитии гражданского общества). Вот в этих регионах были получены такие ответы: Волгоградская область, республика Татарстан, Пензенская область, Омская область.
2. В связи с началом действия федеральной программы по поддержке СО НКО, региональное законодательство изменилось в лучшую сторону, стало больше выделяться финансирования на поддержку СО НКО, появилось больше интересных проектов. Правда, пока дальше субсидирования СО НКО государственные органы региона не ушли, другие виды поддержки существуют пока только на бумаге. К таким регионам относятся Ярославская и Самарская область.
3. Есть регионы, где особо ничего не поменялось, поскольку и до федеральной программы все было хорошо. К такому региону относится Иркутская область. Здесь на протяжении многих лет уже существует не только финансовая поддержка НКО, но и имущественная, информационная и др.

**7. Как вы полагаете, на каком уровне будет продолжена поддержка СО НКО в субъекте после окончания федерального финансирования?**

Хотя в вопросе говорилось о поддержке СО НКО в целом, т.е. по всем предусмотренным законом формам поддержки СО НКО, юристы отвечали только про финансирование деятельности СО НКО (видимо, это связано с тем, что этот вид поддержки реализуется практически в каждом регионе, а в некоторых регионах – это единственный вид поддержки СО НКО).

Как и в предыдущем вопросе, прогнозы можно разделить на группы:

1. Финансирование будет осуществляться в любом случае, даже если перестанет действовать федеральная программа. При этом объемы финансирования не будут снижены (Иркутская область, Ярославская область, Самарская область, Новосибирская область).
2. Финансирование будет осуществляться, но его объемы будут значительно снижены (Омская область, Ставропольский край, Пензенская область).
3. Юристы из тех регионов, где программа поддержки СО НКО не действует до сих пор, не возлагают больших надежд и на будущее, т.е. финансирования не будет вообще (Воронежская область, Владимирская область).